JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 04/06/2025
HASH: d315d9d6e4a6cfd91a7fd23c0ab51032

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 441/2025

Reclamante: [redacted]

Organismo: TGSS/M. de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

Palabras clave: Seguridad Social, cotizaciones, prácticas no remuneradas, art. 18.1.c) LTAIBG.

R CTBG
Número: 2025-0662 Fecha: 04/06/2025

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 7 de enero de 2025 el reclamante solicitó, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno[1] (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

   «El número de becarios que han pagado de su dinero las cotizaciones de las prácticas no remuneradas entre 2021-23, el número de meses pagados de su dinero y la suma total de todas estas cotizaciones.

   Todo esto conforme a la orden ministerial ISM/386/2024».

2. Mediante resolución de 14 de febrero de 2025 el Ministerio inadmite la solicitud indicando lo siguiente:

   «(...) los datos que interesa, en los términos y con las características que son solicitados, requieren del cruce de bases de datos de afiliación con la de cobros, y

[1] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887

proporcionar los mismos conllevan un proceso de reelaboración siendo esta una de las causas de inadmisión de conformidad con el artículo 18.1, letra c], de la Ley 19/2013, anteriormente citada».

3. Mediante escrito registrado el 2 de marzo de 2025, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del artículo 24[2] LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

   «Me inadmiten la solicitud con base a la 18.1.c) mientras que la ministra admitió que tenían unas estimaciones https://www.20minutos.es/lainformacion/economia-y-finanzas/saiz-cree-que-solo-un-1-los-ex-becarios-querran-pagar-254-euros-por-mes-cotizado-5264675/ por lo que sí es posible obtener esos datos».

4. Con fecha 3 de marzo de 2025, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 1 de abril de 2025 tuvo entrada en este Consejo escrito en el que se ratifica en los razonamientos de la resolución de inadmisión.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG[3] y en el artículo 13.2.d) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.[4], el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG[5], se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12[6] el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en*

[2] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24
[3] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38
[4] https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615
[5] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24
[6] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12

R CTBG Número: 2025-0662 Fecha: 04/06/2025

poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*". Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "*pública*" de las informaciones: (a) que se encuentren "*en poder*" de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones*".

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a información sobre cotizaciones por los períodos de prácticas formativas y de prácticas académicas externas reguladas por la Orden ISM/386/2024, de 29 de abril (número de personas que han abonado las cotizaciones, meses abonados y suma total de las cotizaciones).

   El ministerio requerido estima que concurre la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG, por considerar preciso para facilitar la información una acción previa de reelaboración.

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1. LTAIBG establece que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que *«[l]a resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante*».

   Consta en el expediente que, en este caso, el órgano competente si bien notificó el acuerdo de ampliación de plazo al amparo del artículo 20.1 *in fine* LTAIBG, no argumentó, sin embargo, la concurrencia de las causas que habilitan el uso de esa posibilidad excepcional de ampliación del plazo (complejidad o volumen de la información), toda vez que no puede considerarse como tal justificación la mera invocación de aquéllas, en cuanto que son mero presupuesto legal habilitante para acordar tal ampliación

R CTBG
Número: 2025-0662 Fecha: 04/06/2025

[redacted]

En las resoluciones R/0335/2022 y R/0489/2022, entre otras, este Consejo ha señalado que la correcta aplicación de esta ampliación del plazo (que debe utilizarse razonablemente y ser objeto de una interpretación restrictiva), se ciñe a dos supuestos: (i) «el *volumen de datos o informaciones*» y (ii) «*la complejidad de obtener o extraer los mismos*»; debiéndose justificar su concurrencia de forma expresa y en relación con el caso concreto, lo cual, en este caso, no se hizo.

El organismo requerido dictó entonces resolución expresa que, sin embargo, no contenía la información solicitada. Conviene recordar a este respecto que resulta abiertamente contrario a la finalidad del artículo 20.1 *in fine* LTAIBG ampliar el plazo ordinario para, finalmente, no proporcionar la información solicitada. La ampliación del plazo únicamente está justificada cuando se reconozca el derecho de acceso y se necesite más tiempo para buscar la información o la documentación requerida, prepararla y ponerla a disposición del solicitante, no debiendo extenderse nunca más allá del tiempo estrictamente necesario para estos fines. Y es que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, según se subraya en el preámbulo de esta Ley al manifestar que *«con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta»*.

5. Partiendo de lo hasta ahora expuesto, y teniendo en cuenta que la reclamación presentada ante este Consejo se circunscribe a la inadmisión de la solicitud en aplicación de lo dispuesto en el artículo 18.1 c) LTAIBG, conviene traer a colación, una vez más, el criterio de este Consejo y la jurisprudencia relativa a la aplicación de esta causa de inadmisión fundada en la necesidad de *reelaboración* de la información solicitada.

   En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530), establece con claridad que el punto de partida a la hora de aplicar lo dispuesto en el artículo 18 LTAIBG es la interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión de solicitudes de información, partiendo de la premisa de la formulación amplia con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información, que no permite aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho.

   De ahí, que el Tribunal concluya que *«la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o*

[redacted]

reelaboración de la información.» Doctrina que es reiterada con posterioridad en la Sentencia, de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) en la que se puntualiza que «*la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida*», y también en la STS de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272).

Por tanto, lo primero que exige la inadmisión a trámite de una solicitud de acceso a la información es una *motivación clara y suficiente, expresa y detallada,* de la concurrencia de la causa de inadmisión de que se trate para poder controlar su aplicación justificada y proporcionada.

En lo que concierne a la aplicabilidad de lo dispuesto en el artículo 18.1.c) LTAIBG, es bien conocida por la Administración la doctrina del Tribunal Supremo, quien ha precisado que «(…) *el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013. La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas (…)*» —STS de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810)—.

Ese carácter complejo puede venir determinado por la necesidad de realizar el tratamiento a partir de «*una información pública dispersa y diseminada*», *que requiera de una «labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es* [en el caso enjuiciado en la sentencia] *clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información*», o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos. En la misma línea, este Consejo ha señalado en múltiples ocasiones que el hecho de que se trate de información voluminosa no justifica, por sí mismo, la aplicación de lo previsto en el artículo 18.1.c) LTAIBG sino que puede habilitar la ampliación del plazo para responder prevista en el artículo 20.1 LTAIBG.

6. En este caso, la Administración explicita la razón que hace inabordable que se facilite la información solicitada al señalar que sería necesario «*el cruce de bases de datos de afiliación con la de cobros».* Asimismo, de acuerdo con la información disponible en la web del órgano requerido, del Informe de Vida Laboral se pueden extraer los datos correspondientes a todas las *situaciones de alta y baja en los distintos*

R CTBG
Número: 2025-0662 Fecha: 04/06/2025

regímenes de la Seguridad Social y el número de días que una persona ha estado en alta, mientras que del Informe de Cuotas Ingresadas se pueden obtener, para cada año seleccionado, *las bases de cotización*, *las cuotas ingresadas* y *los recargos o intereses ingresados.*

Si bien hubiese sido deseable que el Ministerio se extendiese en la redacción de la explicación, este Consejo tiene en consideración, dado que es públicamente conocido, que los datos de afiliación a la Seguridad Social (Informe de Vida Laboral) y los datos de cuotas abonadas (Informe de Cuotas ingresadas) no pueden ser obtenidos conjuntamente, es decir, no es posible obtener actualmente un informe resultado del cruce de ambas bases de datos, tal y como alega el Ministerio. A ello se une que el artículo 6.3 de dicha orden prevé *un pago fraccionado mensual en un período de hasta el doble de las mensualidades objeto de cómputo con un máximo de 84 mensualidades*, es decir, a la fecha de la solicitud es posible que haya un periodo reconocido cuyas cuotas no se hayan ingresado en su totalidad por haber sido solicitado su pago fraccionado.

En conclusión, a juicio de este Consejo, se ha justificado de forma suficiente la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG. En efecto, en este caso las actuaciones que habría que llevar a cabo para dar respuesta a las cuestiones planteadas no pueden considerarse encuadradas en lo que el Tribunal Supremo estima que es una *reelaboración básica o general*. Se trataría de una actuación compleja que exigiría no solo un tratamiento previo de los datos, sino también un desarrollo informático como consecuencia de la manera en que están configuradas en la actualidad la base de datos de afiliación y la base de datos de ingreso de cuotas; a lo que se une la posible falta de disponibilidad de parte de los datos (dado que está previsto que el abono de las cuotas pueda fraccionarse hasta en 84 meses).

A ello no obsta la información que consta en el enlace facilitado por el reclamante, dado que en la misma se expone que la estimación de cotizaciones se plasmó en la Memoria del Análisis del Impacto Normativo, documento que se completa durante la tramitación de una norma con rango de Ley o reglamento, y por tanto, anterior a la vigencia de la misma, todo ello de acuerdo con lo previsto por el artículo 26.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

7. En conclusión, de acuerdo con lo expuesto, procede desestimar la reclamación.

R CTBG
Número: 2025-0662 Fecha: 04/06/2025

[redacted]

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación interpuesta frente a la resolución de la TGSS/M. DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES.

De acuerdo con el artículo 23.1[7], de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre[8], de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa[9].

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2025-0662 Fecha: 04/06/2025

[redacted]

[7] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23
[8] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112
[9] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta